
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.25

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Е.С. Шугрина^{1,2}

¹Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
г. Москва, Россия

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

2 сентября 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Экономические основы,
муниципальная собственность,
местный бюджет, местное
самоуправление,
инвестиционная
привлекательность,
самообложение, инициативное
бюджетирование, народное
финансирование, бренд
территории

Понятие и элементы экономической основы местного самоуправления анализируются в контексте разных законов о местном самоуправлении. Исследуется также правоприменительная практика, статистическая информация Минюста России и Минфина России. Обосновывается вывод о том, что источники доходов и расходов местного бюджета важны не сами по себе в абсолютной величине, но в контексте соотношения с тем объемом полномочий, который возложен на органы местного самоуправления. Отмечается, что совершенствование контрольно-надзорной деятельности является важным ресурсом для улучшения экономической основы местного самоуправления

ECONOMIC BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: LEGAL ANALYSIS

Ekaterina S. Shugrina^{1,2}

¹Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

²Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia

Article info

Received – 2018 September 02

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

Keywords

Economic basis, municipal
property, local budget, local self-
government, investment
attractiveness, self-taxation,
initiative budgeting, national
financing, brand of the territory

The subject. The concept and elements of the economic basis of local self-government are discussed in the paper in the context of different laws on local self-government.

The purpose of the paper is to identify the main ways of increasing the economic basis of municipalities.

The methodology of paper includes the formal logical interpretation of Russian legislation and systematization of the court practice that concerns economical issues of local self-government as well as analysis and synthesis of statistics data of the Ministry of Justice of Russia and the Ministry of Finance of Russia.

The main results and scope of their application. The features of municipal property and local budgets are consistently considered. The property base of the municipality should be analyzed through the scope of its adequacy for the implementation of the relevant functions, including for the performance of public obligations. The profile of municipal assets and their purpose should play the minor role. The instruments of property management used by local governments (like attracting private investment) are also important. The sources of reve-

nues and expenditures of the local budget are important not as themselves in absolute terms, but in the context of the ratio with the volume of competency that is assigned to local governments. The improvement of control and supervisory activities is a resource for improving the economic basis of local self-government. The proposed qualitative analysis the economic basis of local self-government may inspire new researches in the field of municipal law.

Conclusions. The formation of the economic basis of local self-government is a complex complex process, closely related to the legal, territorial, organizational and competence bases of local self-government and it is determined by legislation and law enforcement practice.

1. Введение. Понятие и элементы экономической основы местного самоуправления

Вопросы адекватного отражения экономической основы местного самоуправления в праве не теряют актуальности, о чем свидетельствуют все новые и новые исследования отдельных аспектов данной проблематики [1–6]. Вместе с тем ощущается потребность в комплексном осмыслении действующих правовых норм в этой сфере и практике их применения, на что и направлена настоящая работа.

Если взять за точку отсчета союзный закон о местном самоуправлении¹ и проанализировать все последующие российские законы о местном самоуправлении, то можно обнаружить, что во всех использовался термин «экономическая основа местного самоуправления».

Так, в союзном законе 1990 г. этот термин использовался в названии второго раздела, а в первой статье этого раздела уже использовался иной термин – «экономическая база местного самоуправления». Экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению социально-экономических потребностей населения соответствующей территории (ст. 8).

В законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 г.² этот подход в целом был сохранен. Экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), муниципальная и иная собственность, служащая источником получе-

ния доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории (ст. 36). Даже поверхностный анализ показывает, что речь уже идет не о коммунальной, но муниципальной собственности; исчезло указание на социально-экономические интересы населения.

В Федеральном законе о местном самоуправлении 1995 г.³ подход уже существенно изменился. В Законе констатируется, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования (ст. 28).

В действующем законе о местном самоуправлении, принятом в 2008 г.⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), федеральный законодатель называет три основных элемента экономической основы местного самоуправления: 1) находящееся в муниципальной собственности имущество, 2) средства местных бюджетов, 3) имущественные права муниципальных образований (ч. 1 ст. 50).

Легального определения термина «имущественные права нет». В качестве примера понимания его содержания можно привести определения, содержащееся в комментариях к ст. 49 Федерального закона № 131-ФЗ. Имущественные права – субъективные права, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с материальными (имущественными) требованиями, которые возникают между участниками гражданского оборота

¹ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон РСФСР от 6 июля 1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

по поводу распределения этого имущества и обмена (товарами, работами, услугами, деньгами, ценными бумагами и др.). Имущественными правами являются правомочия собственника, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, сервитуты (вещные права) и обязательственные права (вытекающие как из договорных, так и из внедоговорных обязательств) [7]. Авторы другого комментария обращают внимание на то, что данный термин – как гражданско-правовой – имеет сложную структуру и включает в себя не только права на муниципальное имущество, но и права на пользование и распоряжение объектами, находящимися в государственной собственности и переданными в управление органам местного самоуправления [8].

2. Муниципальная собственность

Термин «муниципальная собственность» появился в законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 г. В ст. 37 говорилось, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. Здесь же перечислялись объекты, которые могли находиться в муниципальной собственности: средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание населения и находящиеся на соответствующей территории, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В муниципальной собственности могли находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, другие имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории.

В Федеральном законе № 131-ФЗ принципиально иной подход. О «достоянии населения соответствующей территории» ничего не говорится, используется более сложная юридическая конструкция. Так, в соответствии со ст. 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским

и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью; от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления⁵. Иными словами, *собственником муниципальной собственности является муниципальное образование, от имени которого действуют органы местного самоуправления*. Содержание термина «муниципальное образование» как населенной территории раскрывается в законодательстве о местном самоуправлении. Таким образом, и в действующем законодательстве предусматривается, что муниципальная собственность принадлежит населению (является достоянием) соответствующей территории, хотя используются совершенно иные средства юридической техники для выражения этого подхода.

В Федеральном законе № 131-ФЗ не приводится перечень объектов или имущественных комплексов, которые могут находиться в муниципальной собственности, как это было в законе 1991 г. Вместо этого в основу ст. 50 положен *принцип целевого назначения имущества – «имущество вслед за полномочиями»*. Иными словами, в составе муниципальной собственности может находиться то имущество, которое необходимо для осуществления соответствующих полномочий (ч. 1 ст. 50). Непрофильное имущество подлежит отчуждению или репрофилерованию (ч. 5 ст. 50).

Попутно следует заметить, что поскольку у разных видов муниципальных образований разный перечень вопросов местного значения, разный объем полномочий, то и состав муниципальной собственности реально различается.

В первоначальной редакции ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ перечень имущества, которое могло находиться в муниципальной собственности, носил закрытый характер, что вступало в противоречие с иными нормами. Исследуя данный вопрос, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий⁶.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона “О внесении

Право муниципальной собственности возникает или прекращается из следующих оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами [9, с. 264–279; 10].

1. *Основания, предусмотренные в ГК РФ.* Речь прежде всего идет о различных гражданско-правовых сделках (купля-продажа, дарение и др.). Особую категорию составляют дела, связанные с приобретением права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество. Дело в том, что обратиться для постановки на учет бесхозяйного имущества могут только органы местного самоуправления (ст. 225 ГК РФ). Правоприменительные органы зачастую это отождествляют с обязанностью получить такое имущество в муниципальную собственность (особенно это касается имущества, представляющего опасность для жизни или здоровья человека, угрозу безопасности – бесхозяйные скотомогильники, трансформаторные станции, шлюзы и т. п.).

Нужно назвать и такие основания, как изъятие для муниципальных нужд, безвозмездную передачу имущества в муниципальную собственность. Эти механизмы регулярно исследуются в судебной практике. По мнению Конституционного Суда РФ, жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры используются не только в его частных интересах, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Законодатель вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе конкурсного производства подлежат передаче соответствующему муниципальному образованию. Тем самым реализуется и распределение между

разными уровнями публичной власти функций социального государства⁷.

Единственным гражданско-правовым основанием прекращения права муниципальной собственности является приватизация, предполагающая переход имущества в частную собственность.

2. *Приобретение муниципальной собственности в порядке разграничения государственной собственности на федеральную государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность.* Основным нормативный акт – Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, согласно которому объекты государственной собственности, указанные в приложении 3 к постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность. Судебная практика, связанная с применением данного постановления, приводит к тому, что органы местного самоуправления понуждают принимать в муниципальную собственность имущество, которое не может находиться на их балансе в силу ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ, а также имущество, находящееся в плохом состоянии, без надлежащих документов и т. п.; суды зачастую указывают на невозможность выдвижения каких-либо требований (выделение денег на содержание или приведение в надлежащее состояние имущества; наличие необходимых документов и т. п.).

3. *Приобретение / прекращение права собственности на имущество в связи с проводимой реформой по разграничению полномочий между разными уровнями публичной власти (переход государственной собственности в муниципальную или наоборот).* Данный порядок регулируется Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ⁸ и многократно был предметом рассмотрения Кон-

изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // ВКС РФ. 2007. № 2.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. Ст. 2258.

⁸ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

ституционного Суда РФ, в частности, подчеркнувшего, что общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий и – независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества – предполагают при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т. е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную. Безоговорочное принятие имущественных объектов могло бы повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на их содержание и существенно препятствовать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права

на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, правом на судебную защиту и запретом на ограничение прав местного самоуправления⁹.

4. *Приобретение / прекращение права муниципальной собственности в результате разграничения имущества между разными видами муниципальных образований.* Данный порядок также регулируется Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, в ст. 11.1 которого предусматривается, что разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением, внутригородскими районами осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Таким образом видно, что всё многообразие оснований возникновения / прекращения права муниципальной собственности можно разделить на две группы – имеющие гражданско-правовой и публично-правовой характер. Их различия связаны, в частности, с возмездностью, добровольностью. Хотя в последнее время благодаря складывающейся правоприменительной практике эти различия в ряде случаев стираются.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117; Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1260; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 2. Ст. 129.

На имущественную базу муниципального образования надо смотреть не только в контексте профильности активов, их целевого назначения, но и с позиции достаточности для осуществления соответствующих функций, в том числе для выполнения публичных обязательств. Не меньшее значение имеют и инструменты управления имуществом, привлечения частных инвестиций, используемые органами местного самоуправления.

Так, в последнее время существенно *активизировалась дискуссия об упразднении унитарных предприятий*. Значительную роль в ней играет Федеральная антимонопольная служба России; Минстрой России последовательно предлагает упразднить все муниципальные унитарные предприятия в сфере ЖКХ и перейти на концессионные соглашения¹⁰.

В Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.¹¹ (утв. Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.) говорится о том, что ликвидация государственных и муниципальных унитарных предприятий во всех конкурентных секторах экономики является одной из мер устранения избыточного государственного регулирования. В Докладе Госсовета о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации констатируется, что многие компании с государственным и муниципальным участием работают на конкурентных рынках, деятельность на которых не относится к выполнению социально значимых публичных функций. Как правило, называются примерно такие недостатки унитарных предприятий: низкая производительность труда работников унитарных предприятий (в среднем в 4,5 раза, чем у работников организаций иных организационно-правовых форм); «защищенный спрос» на продукцию предприятия, дополнительные возможности для его капитализации собственником имущества; невозможность поглощения неэффективных предприя-

тий, отсутствие рыночных сигналов для смены неэффективной управленческой команды и низкая эффективность процедур банкротства унитарных предприятий – всё это исключает возможность рыночного контроля предприятия и негативно отражается на конкуренции¹².

В июле 2018 г. Правительством РФ внесен проект Федерального закона № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения». Предлагаемые изменения направлены на запрет создания государственных или муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, государственных и муниципальных учреждений для осуществления видов деятельности в сферах тепло-, водоснабжения и водоотведения. На первое место выходят совершенно новые тренды в сфере управления собственностью, связанные с эффективностью управления, основанном на постоянном мониторинге. Начали формулироваться новые принципы распоряжения собственностью: «умная» приватизация, «объясняй или продавай»¹³ и др.

Вместе с тем надо обратить внимание на то, что не во всех муниципалитетах есть *возможность обеспечить конкуренцию*, да и не во всех сферах она возможна – социальные обязательства государства никто не отменял. Поэтому в Указе Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» используются более корректные формулировки, говорится о необходимости сокращения доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованияами, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках. Тем не менее, тенденция очевидна.

В последние годы довольно активно стала формироваться практика привлечения инвесторов в то, что называется общественной инфраструктурой (образование, здравоохранение, дороги, благоустрой-

¹⁰ См., напр.: Минстрой России вышел с инициативой по упразднению ГУПов и МУПов // Минстрой России: офиц. сайт. 2016. 23 марта. URL: http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-vyshel-s-initsiativoy-po-uprazhdeniyu-gupov-i-mupov/?sphrase_id=581922.

¹¹ URL: https://fas.gov.ru/netcat_files/File/Str_razv_konk_i_antimonop_reg.pdf.

¹² Доклад о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию кон-

куренции в Российской Федерации / Государственный Совет Российской Федерации. М., 2018. С. 16–17. URL: <https://fas.gov.ru/attachment/162752/download?1522934148>.

¹³ Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: аналит. докл. / А.Д. Радыгин и др.; Центр стратегических разработок. М., 2018. С. 33–35; Доклад о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации. С. 30.

ство, ЖКХ). Привлечение частных инвесторов к решению, по сути, публичных задач – это совершенно новый вызов, потому что до этого государство всегда брало на себя ответственность за них. По оценкам специалистов Центра государственно-частного партнерства, в России на сегодня реализуется 2,5 тысячи проектов муниципально-частного партнерства. Из них 2 тысячи – проекты в сфере коммунального хозяйства (преимущественно тепло- и водоснабжение); остальные – проекты в социальной сфере, транспортного обслуживания населения и обращения с твердыми бытовыми отходами [11, с. 35].

Эксперты, выступившие на панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» в рамках заседания Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) 1 ноября 2017 г., отметили следующие факторы, обуславливающие *развитие механизма муниципально-частного партнерства*. Во-первых, спрос на подобные проекты на местном уровне в сфере ЖКХ вызван прямым требованием законодательства о заключении концессионных соглашений. Во-вторых, когда есть потребность создать объект социальной инфраструктуры (школу, детский сад, дом культуры, парк), но эти объекты нельзя создать как сугубо частные. В-третьих, когда речь идет о передаче существующего имущества или снятия с себя нагрузки, которая профильной для муниципалитета не является. Например, в России порядка 20 концессионных соглашений заключено в отношении банно-прачечных комплексов – для российских муниципалитетов в современных реалиях концессия оказалась единственным способом привлечь частные инвестиции и отказаться от убыточного МУП в эксплуатации бани [11, с. 36].

Специалисты констатируют, что в федеральном законодательстве четко не определены организационно-правовые формы публично-частного партнерства, поэтому предлагают выделять следующие: собственно государственно-частное и муниципально-частное партнерство; концессии; публично-частное партнерство на основе отношений аренды государственного или муниципального имущества; инвестиционные договоры; участие в капитале; иные (или смешанные) формы (например, бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями; залог имущества, находящегося в муниципальной собственности; долгосрочная аренда муниципального имущества; создание сов-

местных юридических лиц; предоставление муниципальных гарантий хозяйствующему субъекту и др.) [12, с. 354–355].

Тема *инвестиционной привлекательности территории муниципального образования* является важной и многоаспектной, предполагающей не только практическую деятельность органов власти, но и разработку новых юридических конструкций.

В качестве примера деятельности органов местного самоуправления можно привести работу органов местного самоуправления некоторых сельских поселений, которые считают важным публикацию ежегодно обновляемого плана создания объектов необходимой для инвесторов инфраструктуры в муниципальном образовании и порядка предоставления информации для размещения на инвестиционной карте субъекта Российской Федерации; наличие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков, бизнес-инкубаторов, инвестиционных площадок, территорий кластерного развития); разработку и размещение в открытом доступе инвестиционного паспорта муниципального образования [13]. Кстати, на важность такой деятельности указывается и в вышеназванном Докладе о развитии конкурентоспособности.

Примером создания новой юридической конструкции, важной для повышения инвестиционной привлекательности региона, является создание механизма юридической *регистрации бренда территории*. Так, в июле 2018 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 509994-7 «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», который предусматривает регистрацию так называемых региональных брендов. Регистрация муниципальных брендов важна не только для охраны и защиты собственно бренда, но и как стимул для повышения инвестиционной привлекательности соответствующей территории, а в ряде случаев и как определенная возможность пополнения доходов местных бюджетов. Последнее особенно важно для так называемых малых городов и исторических поселений.

3. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с со-

блюдением требований, установленных БК РФ¹⁴, Федеральным законом № 131-ФЗ, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

Одним из наиболее знаковых судебных решений в указанной сфере является Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П¹⁵. Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией РФ и действующим законодательством. Позже Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П¹⁶ указал, что бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. В постановлении еще раз подчеркивается, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов.

¹⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ст. 4509.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда

Можно привести и другие позиции Конституционного Суда РФ, сыгравшие большую роль в формировании финансовой основы местного самоуправления. Так, по мнению Конституционного Суда РФ *применительно к органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл*¹⁷. Определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в ст. 34 и 35 Конституции РФ, а также конституционного принципа единства экономического пространства распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Отсюда следует, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в ст. 132 (ч. 1) Конституции РФ понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы действительному содержанию Конституции РФ. Представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в Налоговом кодексе РФ¹⁸.

На сайте Министерства финансов РФ ежегодно публикуется информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации¹⁹, которая позволяет взглянуть на некоторые параметры не только в абсолютной величине, но и в динамике (табл. 1).

Анализ данных в табл. 1 показывает рост доходов местных бюджетов в абсолютной величине, вместе с тем в процентном соотношении доля собствен-

Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 13. Ст. 1602.

¹⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

ных доходов уменьшилась. Доля налоговых и неналоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов принципиально не изменилась. Существенные изменения претерпело соотношение разных видов межбюджетных трансфертов – объем дотаций уменьшился, субвенций увеличился. Это означает увеличение деятельности по выполнению переданных полномочий (как правило, речь идет о государственных полномочиях, хотя могут быть и иные варианты).

Таблица 1
**Основные параметры доходов местных бюджетов
(по данным Минфина России)**

Параметр	01.01.2010 г.*	01.01.2018 г.
Общий объем поступивших в местные бюджеты доходов	2388,0 млрд руб.	3845,7 млрд руб.
Собственные доходы местных бюджетов	1805,3 млрд руб. (75,6 %)	2504,8 (65,1 %)
В том числе:		
Налоговые и неналоговые доходы	963,3 млрд руб. (53,4 %)	1392,8 млрд руб. (55,6 %)
В том числе:		
Налоговые доходы	39,9 %	44,8 %
Межбюджетные трансферты без учета субвенций	842,0 (46,6 %)	1112,0 млрд руб. (44,4 %)
В том числе:		
Дотации	21,2 %	342,3 млрд руб. (14,0 %)
Субсидии	29,4 %	594,7 млрд руб. (24,2 %)
Субвенции	40,9 %	1340,9 млрд руб. (54,7 %)
Иные межбюджетные трансферты	8,5 %	173,6 млрд руб. (7,1 %)

* В 2009 г. Федеральный закон № 131-ФЗ вступил в силу в полном объеме.

Характеризуя *налоговые доходы местных бюджетов*, эксперты обычно называют следующие особенности:

– доходы от местных налогов не являются значительными для местных бюджетов, однако напрямую зависят от деятельности органов местного самоуправления, в том числе от того, какие меры принимаются для полной регистрации соответствующих объектов налогообложения;

– федеральные льготы по региональным и местным налогам существенно уменьшают поступления в местные бюджеты и не дают местным вла-

стям каких-либо возможностей регулирования развития с использованием данных льгот; налоговые льготы становятся результативным инструментом регулирования развития только в том случае, когда их предоставление происходит на том уровне, на котором происходит администрирование налога и его зачисление в бюджеты; ОКМО даже предлагает обратить внимание на оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности;

– действенными механизмами регулирования муниципального развития является передача налоговых нормативов в местные бюджеты; по данным Минфина России, в 2017 г. субъектами Российской Федерации, помимо отчислений от налога на доходы физических лиц, установлены на постоянной основе единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов: налог на имущество организаций – 11 регионов; налог на прибыль организаций – 4 региона; транспортный налог – 6 регионов; налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 14 регионов; налог на игорный бизнес – 5 регионов; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 41 регион (рост на 5 регионов); налог на добычу прочих полезных ископаемых – 6 регионов; отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) – 4 региона [14].

Источники доходов и расходов местного бюджета важны не сами по себе в абсолютной величине, но в контексте соотношения с тем объемом полномочий, который возложен на органы местного самоуправления. Именно на это указывается в ч. 2 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления: финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом.

В табл. 2 приводятся сведения о динамике изменений количества вопросов местного значения, в зависимости от вида муниципального образования.

Анализ количества вопросов местного значения довольно отчетливо показывает тенденцию на их увеличение. На практике такая ситуация вызывает массу нареканий со стороны как экспертного сообщества, так и представителей муниципальной власти. Представляется целесообразным введение моратория на внесение изменений и дополнений в перечень вопросов местного самоуправления в течение хотя бы нескольких лет, чтобы органы местного

самоуправления могли выстроить систему их осуществления.

Таблица 2
**Количество вопросов местного значения,
закрепленных за муниципальными образованиями**

Вид муниципального образования	28.08.1995	06.10.2003	26.05.2014	27.05.2014	01.08.2018
Муниципальное образование	30	–	–	–	–
Городское поселение	–	22	39	39	38
Сельское поселение	–	22	39	13	13
Муниципальный район	–	20	37	37	39
Городской округ	–	27	44	44	44
Внутригородской район	–	–	–	13	13

Примечание. 28.08.1995 – дата принятия Федерального закона № 154-ФЗ; 06.10.2003 – дата принятия Федерального закона № 131-ФЗ; 26.05.2014 – дата окончания действия Федерального закона № 131-ФЗ в последней перед принятием Федерального закона № 136-ФЗ редакции; 27.05.2014 – дата принятия Федерального закона № 136-ФЗ; 01.08.2018 – дата текущего мониторинга.

Еще в 2000 г. в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября № 15-П была сформулирована позиция о том, что вопросы местного значения могут решаться только органами местного самоуправления, они не могут быть переданы органам государственной власти, иное будет означать выход из местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (статья 12 и часть 1 статьи 130 Конституции РФ), не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации (часть 5 статьи 76 Конституции РФ). Положения же пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области по их буквальному смыслу не исключают возможность передачи органам государственной вла-

сти Курской области полномочий по решению вопросов местного значения в любом объеме, что может не только ограничить вопреки требованиям части 3 статьи 55 Конституции РФ право граждан на осуществление местного самоуправления, но и поставить под угрозу само его существование на части территории Курской области. Этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования»²⁰.

Эта позиция действует и в настоящее время, однако в мае 2014 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены поправки, предусматривающие возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти²¹. Иными словами, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации возможно осуществление органами государственной власти полномочий по решению вопросов местного значения.

Более того, в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения мог содержаться только в этом законе и нигде больше: «Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон» (ч. 1 ст. 18). В настоящее время вопросы местного значения могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации («законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств» – ч. 3 ст. 16). Иными словами, если первоначально перечень вопросов местного значения носил закрытый характер, то сейчас зависит от усмотрения субъектов Российской Федерации. Уровень гарантий местного самоуправления существенно сни-

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

²¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

жен и перенесен с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации [15].

Целый пласт финансовых проблем связан с передаваемыми органам местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. К их числу можно отнести:

– значительное количество «скрытых» полномочий, так называемых «нефинансируемых мандатов» (полномочия передаются не надлежащим образом, что лишает муниципальные образования возможности получения финансирования) – Конституционный суд регулярно рассматривает такие дела (более подробно об этом см.: [16]);

– на федеральном уровне отсутствует методика расчета денежных средств, необходимых для тех или иных полномочий; Минфин России констатирует наличие различных подходов регионов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления²²; ОКМО высказывается более жестко, констатируя, что на местах реализуются не просто разнообразные, но фактически индивидуальные организационно-финансовые модели исполнения муниципалитетами своих собственных и переданных полномочий²³; ОКМО предлагает предусмотреть обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации при передаче полномочий с регионального на муниципальный уровень применять методики, позволяющие объективно рассчитывать объем субвенций, которые предоставляются на реализацию передаваемых государственных полномочий, и определять степень их результативности;

– особенность правоприменительной практики такова, что органы местного самоуправления не всегда могут реально получить денежные средства за фактически осуществленные государственные полномочия.

В 2018 г. Конституционный Суд РФ принял знаковое решение, связанное с исследованием межбюджетных отношений (муниципальное образова-

ние – субъект Российской Федерации). Дело в том, что сформировалась довольно устойчивая практика, когда органы местного самоуправления не могли взыскать с бюджета субъекта Российской Федерации причитающиеся им денежные средства даже при наличии судебного решения. Причина простая – окончание бюджетного года. К сожалению, попытки муниципальных образований взыскать денежные средства за рамками финансового года как правило заканчивались отказами. Нередко суды общей юрисдикции исходили из следующего: бюджетное законодательство позволяет возлагать на субъект Российской Федерации расходные обязательства лишь в пределах определенного финансового года; поскольку бюджет субъекта Российской Федерации, в отношении которого ставится вопрос о взыскании недополученных средств субсидии, к моменту обращения истца в суд исполнены, обязательства по этим бюджетам следует считать прекращенными, в том числе на основании п. 3 ст. 242 БК РФ; возможность же взыскания из бюджета субъекта Российской Федерации суммы субсидии, недополученной в период действия закона о бюджете на конкретный год, в последующие годы действующим законодательством не предусмотрена.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П²⁴ констатируется, что завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. Иное означало бы, по существу, невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту Российской Федерации на том лишь формальном основании, что они предъяв-

²² Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год / Минфин России. М., 2018. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2017_god-versiya_290618.docx.

²³ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения

по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления / Общероссийский конгресс муниципальных образований. М., 2017. URL: https://www.ranepa.ru/images/News/2017-11/09-10-2017-okmo-proekt_doklad.pdf.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 31. Ст. 5063.

лены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы – вопреки требованиям ст. 8 (ч. 2), 12, 19 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2) и 130–133 Конституции РФ – предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта Российской Федерации от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам.

Принятие вышеназванного решения означает необходимость внесения изменений в регулирование межбюджетных отношений, направленных как на учет специфики возникающих в этой сфере правовых споров между публично-правовыми образованиями разного территориального уровня, так и на совершенствование порядка и условий предоставления публично-правовым образованиям бюджетных субсидий применительно к ситуации, когда причитающиеся на конец финансового года в порядке субсидии денежные средства не были перечислены в соответствующем финансовом году.

В табл. 3 приводятся сведения об изменениях в расходах местных бюджетов. Выше уже говорилось о том, что количество вопросов местного значения находится в постоянной динамике, что делает некорректным простое сопоставление изменений расходов местных бюджетов в парадигме «увеличение – уменьшение». Более того, эта зависимость является еще более сложной, поскольку должна учитывать и количество муниципальных образований (это влияет, помимо всего прочего, на расходы на их управленческий аппарат). Так, по данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2018 г. в Российской Федерации насчитывается 21 905 муниципальных образований²⁵, тогда как по данным Минрегиона России на 1 марта 2009 г. их число составило 24 035²⁶.

Анализ данных табл. 3 показывает сокращение средств, направляемых на решение вопросов местного значения. Кроме того, существенно возрастают обязательства местных бюджетов, к которым относятся кредиторская задолженность бюджетных учреждений и долговые обязательства муниципальных образований. По данным Минфина России общее ко-

личество субъектов Российской Федерации, в муниципальных образованиях которых отсутствует кредиторская задолженность, в сравнении с 2016 г. уменьшилось с 31 до 25. Долговые обязательства муниципальных образований также возросли; 85,5 % долговых обязательств приходится на долю городских округов (включая городские округа с внутригородским делением), 12,3 % – на долю муниципальных районов, 1,7 % – на долю городских поселений, 0,5 % – на долю сельских поселений.

Таблица 3
**Основные параметры расходов местных бюджетов
(по данным Минфина России)**

Параметр	01.01.2010 г.*	01.01.2018 г.
Общий объем расходов местных бюджетов	2440,3 млрд руб.	3882,2 млрд руб.
В том числе:		
Расходы на решение вопросов местного значения	1857,7 млрд руб. (76,1 %)	2541,3 млрд руб. (65,4 %)
В том числе:		
Управление	213,6 млрд руб.	351,1 млрд руб.
ЖКХ	447,2 млрд руб.	473,5 млрд руб.
Образование	886,3 млрд руб.	1856,8 млрд руб.
Культура	95,1 млрд руб.	225,9 млрд руб.
Здравоохранение и спорт	278,7 млрд руб.	94,2 млрд руб.
Социальная политика	191,9 млрд руб.	294,8 млрд руб.
Размер дефицита	52,4 млрд руб.	36,5 млрд руб.
Кредиторская задолженность	40,6 млрд руб.	25,7 млрд руб.
Долговые обязательства муниципальных образований	133,4 млрд руб.	368,0 млрд руб.

* В 2009 г. Федеральный закон № 131-ФЗ вступил в силу в полном объеме.

В двух субъектах Российской Федерации доля муниципального долга в собственных доходах превышает уровень 80 % (Республика Татарстан – 86,1 % Республика Мордовия – 128,9 %). В соответствии с п. 9 ст. 7 Федерального закона от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ²⁷ к этим муниципальным образованиям

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Минрегион России. М., 2009.

²⁷ Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 15. Ст. 1780.

²⁵ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) / Минюст России. М., 2018. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx.

²⁶ Предварительные итоги переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-

могут быть применены меры ответственности. В шести субъектах Российской Федерации (города Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, республики Крым, Ингушетия и Кабардино-Балкария) муниципальный долг отсутствует.

В структуре муниципального долга наибольшую долю занимают кредиты кредитных организаций (65,6 %). На долю бюджетных кредитов, полученных бюджетами муниципальных образований, приходится 24,6 %. Наибольшая доля в общем объеме «коммерческих» кредитов приходится на бюджеты муниципальных образований Приволжского федерального округа. Всё это означает, что местным бюджетам не хватает средств для выполнения всех возложенных на них полномочий. Вынужденное обращение за коммерческими кредитами означает явный недостаток межбюджетных трансфертов, возникновение дополнительных обязательств по их обслуживанию. Объем расходов муниципальных образований на обслуживание муниципального долга за 2017 г. составил 24,54 млрд руб.²⁸

Устойчивой тенденцией последних лет является вовлечение населения в финансирование проектов, деятельности, связанной с решением вопросов местного значения. С одной стороны, это повышает заинтересованность жителей, дает возможность привлечения дополнительного финансирования и формулирования самими людьми того, чего они хотят; с другой – в определенном смысле, это перекладывание функций органов власти на плечи населения.

Можно выделить следующие механизмы вовлечения населения:

- самообложение граждан;
- инициативное бюджетирование;
- краудфандинг.

Краудфандинг (от англ. *crowd funding* – «народное финансирование») – новый для России инструмент привлечения инвестиций. Краудфандинг – это способ коллективного финансирования проектов, при котором деньги на создание нового продукта поступают от его конечных потребителей. Краудфандинг дает шанс вплотную изучить и расширить аудиторию, узнать ее потребности и протестировать

идею²⁹. Представители муниципального сообщества к этому инструменту пока только присматриваются, однако уже сейчас есть примеры удачного его использования. Например, собраны средства на строительство общественного центра в дер. Малый Турыш (Свердловская область, 2018 г.)³⁰; на строительство в с. Кирилловское пекарни (2016 г.)³¹ и приобретение хлебовоза (2017 г.)³² для 15 окрестных деревень Краснобаковского района (Нижегородская область); на ремонт памятника деревянной архитектуры «Дом Шахова» в Вологде (2013 г.)³³; на установку светового фора в Кирово-Чепецке (Кировская область, 2014 г.)³⁴ и др. Фактически собранные средства в 1,1–1,7 раз превышают первоначально запрашиваемые. В 2018 г. в Государственную Думу внесен проект Федерального закона № 419090-7 «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)». Его цель – урегулирование отношения по привлечению инвестиций коммерческими организациями или индивидуальными предпринимателями с использованием информационных технологий, а также определение правовых основ деятельности операторов инвестиционных платформ по организации розничного финансирования (краудфандинга).

Инициативное бюджетирование – это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (от англ. *participate* – «участвовать»), участие граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в России являются: Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование (Европейский университет совместно с Комитетом гражданских инициатив), «Народный бюджет» и «Народная инициатива» в различных регионах Российской Федерации. Отличительными чертами данной практики являются участие граждан в выборе приоритетных проектов, в реализации и контроле за проектами, софинансирование не только со стороны населения, но и бизнеса [17, с. 4–8].

С 2008 г. Программа поддержки местных инициатив стала частью стратегии партнерства Всемирного банка и Российской Федерации на периоды

²⁸ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

²⁹ Более подробно об этом см., напр., сайт краудфандинговой платформы «Планета.ру» (<https://planeta.ru/>).

³⁰ URL: <https://planeta.ru/campaigns/turish>.

³¹ URL: <https://planeta.ru/campaigns/pekarnyakirillovo>.

³² URL: <https://planeta.ru/campaigns/hlebovozkirillovo>.

³³ URL: <https://planeta.ru/campaigns/2737>.

³⁴ URL: <https://planeta.ru/campaigns/7621>.

2008–2012 и 2012–2016 гг. Содержание проектов отражает реальные проблемы людей, это софинансирование ремонта дорог и организации водоснабжения (51 % от общего числа всех реализованных инициатив), софинансирование ремонта объектов культурной инфраструктуры (14 %), софинансирование благоустройства территории поселений (10 %), обустройства мест отдыха и детских площадок (7 %) и объектов спортивной инфраструктуры (6 %) [18, с. 95]. В 2016 г. объем средств, направленных на реализацию проектов с использованием инициативного бюджетирования, в целом по регионам России вырос в 3 раза по сравнению с 2015 г. и превысил 7 млрд руб. [14, с. 16].

Об инициативном бюджетировании как о механизме повышения открытости общественных финансов говорится, например, в Государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»³⁵.

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является *самообложение граждан*. Согласно ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ средства самообложения граждан – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы их введения и использования решаются на местном референдуме или сходе. Особенностью самообложения является то, что региональными, муниципальными правовыми актами предусматривается софинансирование местных инициатив [19; 20]. Например, в Республике Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюд-

жета в соотношении 1:4; в Кировской области – 1:1,5; Пермском крае – 1:5³⁶.

По данным Минфина России в 2017 г. география введения самообложения включала в себя 36 регионов, 1 687 муниципальных образований, что составляет 7,6 % от общего количества муниципальных образований (в 2016 г. – 35 регионов, 1 567 муниципальных образований)³⁷. Сведения об объеме полученных средств приводятся в табл. 4.

Таблица 4
Сведения о самообложении граждан в отдельных субъектах Российской Федерации (по данным Минфина России)

Регион	Объем средств самообложения, млн руб.	Доля, %
Российская Федерация	240,1	100
Республика Татарстан	203,5	84,8
Кировская область	9,3	3,9
Пермский край	4,6	1,9
Липецкая область	2,9	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	2,6	1,1
Калужская область	2,3	1,0

Важным аспектом использования этого инструмента является вовлеченность граждан, формирование у них чувства сопричастности к решаемому вопросу. Так, в Пермском крае на начальном этапе даже появился лозунг «Активные граждане – сильный муниципалитет» [20, с. 24].

Анализ опыта использования механизма самообложения показывает некоторые трудности и проблемы, к числу которых можно отнести:

³⁵ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ст. 2166.

³⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 ноября 2013 г. № 909 (ред. от 3 октября 2016 г.) «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан»; Постановление Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 г. № 188-п (ред. от 8 июня 2018 г.) «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского

края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан»; Постановление Правительства Кировской области от 16 февраля 2010 г. № 40/48 (ред. от 11 апреля 2018 г.) «О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан».

³⁷ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

– сложность исполнения принятого решения, особенно жителями, которые голосовали против;

– низкая заинтересованность жителей, проживающих на соседних улицах и в соседних населенных пунктах принимать участие в голосовании (ранее предусматривалось проведение референдума на всей территории муниципального образования, поэтому выносимый на голосование вопрос реально касался не всех); это приводит к низкой явке, отсутствию положительного результата голосования;

– стала формироваться судебная практика, касающаяся формулировки вопроса, выносимого на референдум³⁸;

– объем собираемых средств иногда сопоставим с затратами на его проведение.

Последнее усугубляется в ситуации, если для решения вопроса инициаторы планируют использовать многократность сбора (например, ежегодно в течение двух или трех лет). В этом случае требуется проведение ежегодных референдумов.

4. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности как ресурс для улучшения экономической основы местного самоуправления

Вынесенное в заголовок утверждение следует рассматривать как минимум с двух позиций: контрольно-надзорная деятельность органов местного самоуправления (муниципальный контроль) и контрольно-надзорная деятельность за органами местного самоуправления и их должностными лицами (государственный контроль).

Муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, органами муниципального контроля и их должностными лицами. Согласно ст. 46 БК РФ в местные бюджеты зачисляются определенные штрафы, в том числе: за нарушение лесного законодательства, установленное на лесных участках, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %; за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %. Данный пример высвечивает довольно значимую проблему, наглядно характеризующую ситуацию в сфере муниципального контроля. Дело в том, что с одной стороны, из формулировок бюджетного законодательства возникает впечатление, что в обоих случаях речь идет о контроле собственника за своим имуще-

ством. С другой стороны, лесной контроль – самостоятельный вопрос местного значения (п. 32 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 15, п. 38 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). Осуществление муниципального контроля предполагает возможность воздействия не только на организации, находящиеся в муниципальной собственности, но и государственные или частные. Это означает, что мотивация органов местного самоуправления по осуществлению контрольных полномочий, механизмы деятельности по выявлению нарушений в сфере лесного и водного законодательства, а также привлечению виновных к ответственности является различной.

Более того, согласно ст. 46 БК РФ суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100 %. Однако корреспондирующие этой норме контрольные полномочия у органов местного самоуправления отсутствуют. Точнее, они есть, но рассматриваются в пределах соответствующих видов муниципального контроля, установленных действующим законодательством. Кроме того, по общему правилу, органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т. е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия в случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной власти. Необходимо обратить особое внимание на гармонизацию законодательства об административных правонарушениях, местном самоуправлении и муниципальном контроле для исключения ситуаций, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не принимаются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т. п.) [21]. Пока зачастую получается, что контрольные полномочия органов местного самоуправления зависят от усмотрения органов государственной власти.

³⁸ См., напр.: Апелляционные определения Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1734/2013,

делу № 33-1733/2013 и делу № 33-1732/2013. Более подробный анализ судебной и иной практики см., напр.: [19].

Согласно данным Минфина России³⁹ доходы от штрафов, санкций, возмещения ущерба и прочего составляют примерно 12 % неналоговых доходов; наибольшее значение в общем объеме доходов они имеют для городских округов – 67,6 %; в общем объеме неналоговых доходов наибольшее значение они имеют для сельских поселений – 13,9 %. Таким образом, полноценный и надлежащий образ работы муниципальный контроль можно рассматривать и в контексте формирования экономической основы местного самоуправления. Хотя, безусловно, этот источник доходов местных бюджетов не должен являться самоцелью как средство наполнения местных бюджетов.

Государственный контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами. На проходившем 23 августа 2018 г. региональном форуме местного самоуправления губернатор Новосибирской области констатировал, что в 2017 г. в отношении органов местного самоуправления Новосибирской области было вынесено более десяти тысяч судебных решений, в два раза больше, чем годом ранее. Эта финансовая нагрузка в конечном итоге затрагивает параметры консолидированного бюджета Новосибирской области⁴⁰.

Проиллюстрировать это можно на примере данных, полученных из другого субъекта Российской Федерации и озвученных на собрании ОКМО 26 октября 2017 г.⁴¹ Так, Еланцынское поселение Иркутской области (при численности населения на 1 января 2017 г. в 5 тыс. чел.) имело следующие параметры бюджета на 2017 г.:

- общий объем доходов бюджета поселения – 16 258,7 тыс. руб., в том числе МБТ 3 912,0 тыс. руб.;
- общий объем расходов бюджета поселения – 16 875,4 тыс. руб.;
- размер дефицита бюджета поселения – 616,7 тыс. руб., или 5 %;
- дорожный фонд – 3 304,9 тыс. руб.

Решениями Ольхонского районного суда на органы местного самоуправления возложены довольно значительные расходы:

- от 27 сентября 2017 г. по строительству очистных сооружений на сумму около 300 млн руб.;
- от 6 июля 2017 г. по организации капитального ремонта, строительства, установки элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения (протяженность около 100 км); только на разработку проектно-сметной документации необходимо около 500 млн руб.;
- от 22 марта 2016 г. и от 29 октября 2015 г. об очистке несанкционированных свалок на общую сумму около 40 млн руб.

Иными словами, для исполнения судебных решений необходимы средства, существенно превышающие размер местного бюджета. Наличие судебного решения означает вполне конкретный механизм его исполнения, включая ответственность за его неисполнение (в том числе штрафы за неисполнение, исполнительский сбор и др.).

Совет муниципальных образований Иркутской области обобщил судебную практику в отношении органов местного самоуправления и получил любопытные цифры. Так, для исполнения судебных решений, вынесенных в отношении муниципальных районов и городских округов в 2015 г., необходимо около 74 млрд руб. (этот же показатель в 2016 г. составлял 55 млрд руб.). Для сравнения можно привести сведения о совокупном размере бюджетов муниципальных районов и городских округов – 65–75 млрд руб.⁴² Иными словами, общий объем судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, сопоставим или превышает общий размер местных бюджетов.

В ежегодном Докладе ОКМО РФ⁴³ приводится информация о приблизительном количестве денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений (табл. 5).

³⁹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

⁴⁰ Андрей Травников: Ключевая задача – максимально широкое вовлечение граждан в решение вопросов местного значения // Правительство Новосибирской области: офиц. сайт. 2018. 23 авг. URL: <http://www.nso.ru/news/32186>.

⁴¹ Более подробно об этом см.: Интерактивная карта МСУ РФ 1.0 / ОКМО. URL: <http://okmo.news/daadnld.php?884&dimid=files>.

⁴² Открытый бюджет Иркутской области. URL: <http://openbudget.gfu.ru/mestnye-byudzhet/osnovnye-pokazateli/>.

⁴³ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

Таблица 5

**Сведения о количестве денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений
(по данным ОКМО), млрд руб.**

Вид муниципального образования	2015	2016
Муниципальные районы	129,3	221,8
Городские поселения	10,5	40,4
Сельские поселения	78,1	192,2
Городские округа	152,2	320,4
Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения	0,14	0,18
Всего	370,24	1 138,58

Таблица 6

Сведения о размерах межбюджетных трансфертов (по данным Минфина России), млрд руб.

Вид межбюджетных трансфертов	2015	2016
Дотации	303,0	324,2
Субвенции	1 238,7	533,9
Субсидии	526,7	1 293,1
Иные межбюджетные трансферты	147,8	158,1

Чтобы лучше оценить вышеприведенные цифры, в табл. 6 приводятся извлечения из ежегодных мониторингов Минфина России⁴³.

Таким образом, объем средств, необходимых для исполнения судебных решений, сопоставим с объемом дотаций или субвенций, ежегодно выделяемым местным бюджетам. Более того, суды, вынося решения о расходовании средств местных бюджетов, фактически подменяют собой представительные органы муниципальных образований – принятие бюджета, в том числе определение объема расходования средств, является исключительным полномочием представительных органов (ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

У данной проблемы есть и другие аспекты. В местных бюджетах практически никогда не предусматриваются средства, необходимые для исполнения судебных решений. Поэтому исполнение судебного решения означает необходимость перераспределения средств между иными обязательными статьями расходов, что в свою очередь означает невозможность исполнения каких-то полномочий.

Кроме того, вынося решения, на реализацию которых необходимы значительные денежные средства, суды редко указывают реальный срок исполнения такого решения. Согласно ст. 30 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 3 авгу-

ста 2018 г.) «Об исполнительном производстве» срок для добровольного исполнения составляет пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства. Не вдаваясь в особенности исполнительного производства, следует отметить только, что принудительное исполнение судебного решения связано с выплатой исполнительского сбора. Исполнительский сбор является денежным взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения исполнительного документа, а также в случае неисполнения им исполнительного документа, подлежащего немедленному исполнению, в течение суток с момента получения копии постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства. Исполнительский сбор зачисляется в федеральный бюджет. Исполнительский сбор устанавливается в размере 7 % от подлежащей взысканию суммы или стоимости взыскиваемого имущества (ст. 112). Неисполнение судебного решения может быть связано и с применением мер ответственности (как правило, речь идет о штрафных санкциях, но возможна и уголовная ответственность).

Получается, что, с одной стороны, значительные средства местных бюджетов изымаются в пользу федерального бюджета, а с другой, – воз-

⁴³ Минфин России: офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

вращаются в местный бюджет в форме различных трансфертов. Эти денежные потоки можно оптимизировать, сделать более эффективными. Во-первых, если суды выносят решения, реализация которых связана с расходованием средств местных бюджетов, то судам целесообразно указывать в своих решениях реальные сроки их исполнения (это освободит местные бюджеты от автоматических списаний исполнительского сбора и штрафных санкций, поставит их выплату в зависимость от реальных действий соответствующих органов и должностных лиц). Во-вторых, представляется целесообразным дополнительная проработка вопроса о размере исполнительского сбора и штрафных санкций в случае невозможности исполнения судебного решения в связи с высокой степенью дотационности местного бюджета (такие муниципальные образования могут исполнить судебное решение, только если получат соответствующий трансфер от государства).

Все вышесказанное означает, что совершенствование контрольно-надзорной деятельности на уровне не только законодательства, но и правоприменительной практики может выявить скрытые резервы, увеличить доходы местных бюджетов, существенно сократить расходы.

5. Выводы

Можно констатировать, что формирование экономической основы местного самоуправления, требуемой для реализации соответствующих полномочий, адекватной современным вызовам, может осуществляться с использованием разных механизмов и инструментов. Можно говорить как об увеличении доходной части местных бюджетов, так и об оптимизации расходной части. Например, ОКМО констатирует, что в малонаселенных муниципалитетах, где проживает менее 1 000 человек, расходы на содержание органов местного самоуправления могут превышать 70 % от собственных доходов местных бюджетов. В этих случаях на решение иных вопросов местного значения и на социально-экономическое развитие территории остается менее 30 % доходов. Однако по формальным признакам вопросы местного значения в рамках местного бюджета считаются реализованными⁴⁴.

Формирование экономической основы местного самоуправления – сложный комплексный процесс, тесно связанный с правовыми, территориальными, организационными и компетенционными основами местного самоуправления, проявляющийся не только в законодательстве, но и в правоприменительной практике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Еремин С.Г. Актуальные вопросы управления государственной и муниципальной собственностью: учеб. пособие / С.Г. Еремин. – М.: Юстицинформ, 2014. – 236 с.
2. Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция / Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2014. – 144 с.
3. Пешин Н.Л. Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 58–62.
4. Выдрин И.В. К вопросу о понятии бюджетно-правового статуса муниципального образования / И.В. Выдрин, Б.Г. Темирова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 50–53.
5. Васильев С.А. Местные налоги: к вопросу об ограничении конституционных основ народовластия / С.А. Васильев // Налоги. – 2017. – № 1. – С. 8–12.
6. Зюзина Т.Е. Муниципальная реформа и развитие экономической основы местного самоуправления / Т.Е. Зюзина // Современное право. – 2015. – № 8. – С. 45–50.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015. – 672 с.

⁴⁴ Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предло-

жения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

8. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской. – 2015. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. / Е.С. Шугрина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 576 с.

10. Баженова О.И. Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления / О.И. Баженова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 3–9.

11. Гай О.Ю. Обзор выступлений участников панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» / О.Ю. Гай // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 1. – С. 35–39.

12. Кабанова И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации / И.Е. Кабанова // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2017. – С. 353–383.

13. Коваленко Р.П. Развитие инвестиционного климата на территории сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района Хабаровского края / Р.П. Коваленко // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 1. – С. 40–43.

14. Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 15–21.

15. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2–19.

16. Шугрина Е.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» // Муниципальная власть. – 2013. – № 3. – С. 19–29.

17. 25 вопросов об инициативном бюджетировании: учеб. пособие / В.В. Вагин и др. – М.: Т8 Издательские Технологии, 2017. – 46 с.

18. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 4 (26). – С. 94–103.

19. Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 3. – С. 20–23.

20. Русанов А.А. Опыт применения самообложения в Пермском крае / А.А. Русанов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2017. – № 1. – С. 24–28.

21. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова // Юридическое образование и наука. – 2018. – № 3. – С. 3–10.

REFERENCES

1. Eremin S.G. *Topical issues of state and municipal property management*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 236 p. (In Russ.).

2. Postovoi N.V. *Municipal management: planning, property, competence*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014. 144 p. (In Russ.).

3. Peshin N.L. Issues and prospects of the economic and social development of local self-government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 12, pp. 58–62. (In Russ.).

4. Vydrin I.V., Temirova B.G. On notion of budget law status of municipal institution. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 10, pp. 50–53. (In Russ.).

5. Vasiliev S.A. Local Taxes: Revisiting the Limitation of Constitutional Framework of Democracy. *Nalogi = Taxes (Journal)*, 2017, no. 1, pp. 8–12. (In Russ.).

6. Zuzina T.Ye. Municipal Reform and Development of Economic Basis of Local Self-Government. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2015, no. 8, pp. 45–50. (In Russ.).

7. Babichev I.V., Shugrina E.S. (eds.). *Commentary to the Federal law "On general principles of local self-government organization in the Russian Federation" (article-by-article)*. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2015. 672 p. (In Russ.).
8. Zhukovskaya L.P. (ed.). *Commentary to the Federal law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On general principles of local self-government organization in the Russian Federation" (article-by-article)*. 2015. Available at "Consultant-Plus". (In Russ.).
9. Shugrina E.S. *Municipal law*. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2014. 576 p. (In Russ.).
10. Bazhenova O.I. Legal Fundamentals of the Forming of Property Base of Local Self-Government. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 3, pp. 3–9. (In Russ.).
11. Gay O.Yu. Review of the Speeches Delivered by the Members of the Panel Discussion Municipal Private Partnership in Russia: the Current State and Trends. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 1, pp. 35–39. (In Russ.).
12. Kabanova I.E. Municipal-private partnership: peculiarities of legal regulation, the examples and problems of implementation, in: Shugrina E.S. (ed.). *Izmenenie balansa interesov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya*, Report on the state of local government in the Russian Federation. Moscow, Prospekt Publ., 2017, pp. 353–383. (In Russ.).
13. Kovalenko R.P. Investment Climate Development on the Territory of the Nekrasovka Village Rural Settlement of the Khabarovsk Municipal District of the Khabarovsk Territory. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 1, pp. 40–43. (In Russ.).
14. Levina V.V. The Role of Financial Instruments in Regulating Municipal Development. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 3, pp. 15–21. (In Russ.).
15. Shugrina E.S. Legislation on local government: analysis of the situation and tendency of development. *Munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 4, pp. 2–19. (In Russ.).
16. Shugrina E.S. Legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation on Chapter 8 of the Constitution of Russia "Local government". *Munitsipal'naya vlast'*, 2013, no. 3, pp. 19–29. (In Russ.).
17. Vagin V.V., Timokhina E.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A., Fenin A.Yu., Antsyferova I.S. *25 questions about budgeting initiative*. Moscow, T8 Izdatel'skie Tekhnologii Publ., 2017. 46 p. (In Russ.).
18. Vagin V.V., Gavrilova N.V. Shapovalova N.A. Participatory Budgeting in Russia: Best Practices and Current Trends in Development. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2015, no. 4, pp. 94–103. (In Russ.).
19. Levina V.V. Issues and Specifics of Application of the Citizen's Self-Assessment. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2016, no. 3, pp. 20–23. (In Russ.).
20. Rusanov A.A. Self-Taxation Practice in the Perm Region. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2017, no. 1, pp. 24–28. (In Russ.).
21. Shugrina E.S., Petukhov R.V., Kabanova I.E. Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation: Evaluation of Proposed Changes. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2018, no. 3, pp. 3–10. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, ¹профессор кафедры конституционного и муниципального права, ²директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina S. Shugrina – Doctor of Law, Professor, member of the Presidential Council for the development of local self-government, ¹Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, ²Director, Center of Support and Follow-Up of Local Government Authorities of the Higher School of Public Administration

¹Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

¹127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

²119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82

e-mail: eshugrina@yandex.ru

SPIN-код: 4120-8693; AuthorID: 484215

¹Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

²Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

¹9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia

²82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia

e-mail: eshugrina@yandex.ru

SPIN-code: 4120-8693; AuthorID: 484215

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 89–109. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. Economic basis of local self-government: legal analysis. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 89–109. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109. (In Russ.).